

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Título del Trabajo Académico:**

**Las universidades y su análisis por parte de las Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**AUTOR**

Lesly Carol Medina Ruiz

**ASESOR**

Laura Francia Acuña

**CÓDIGO DEL ALUMNO**

20122835

2020

## RESUMEN

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi se ha pronunciado sobre las universidades públicas, en específico lo correspondiente a los requisitos para que los estudiantes y egresados puedan acceder a los grados y títulos otorgados por estas a nombre de la nación. En base a ello, surge el principal problema que analizamos en el presente trabajo académico, si la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sería competente para verificar a las universidades privadas y, de ser esto posible, cuáles serían las implicancias y consecuencias de ello. De esta manera, tomamos como primera interrogante si la educación superior es un servicio público y como segunda interrogante, bajo qué supuesto las universidades privadas podrían ser consideradas como entidades de la administración pública en virtud del artículo I título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. A partir de este estudio, se concluye que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas se encontraría facultada para verificar los requisitos de grados y títulos que solicitan las universidades privadas o si afectan las normas de simplificación administrativa; sin embargo, es importante señalar, que debe existir un límite, no se debe afectar su autonomía ni su régimen privado, por ello, únicamente se podría verificar los requisitos para los grados y títulos. En este sentido, resulta peligroso considerar que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas puede verificar el cobro de algún requisito solicitado por una universidad privada, pues sería una afectación a la iniciativa privada o incluso, yendo más allá, considerar que puede regular el cobro de los créditos académicos.

# Las universidades y su análisis por parte de las Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas

## ÍNDICE

1. Introducción .....	4
2. Justificación .....	5
3. CAPITULO 1: .....	5
3.1. Servicio público .....	4
3.1.1. La educación superior.....	10
3.2. Libertad de empresa y libre iniciativa privada .....	11
3.3. Legislación comparada.....	13
3.3.1. Colombia.....	14
3.4. ¿La educación superior es un servicio público?.....	15
3.4.1. SUNEDU y los Organismos Reguladores.....	18
4. CAPITULO 2.....	20
4.1. Función Administrativa.....	21
4.1.1. Entidades que ejercen Función Administrativa.....	21
4.2. Pronunciamientos sobre universidades públicas por parte de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.....	24
4.3. ¿La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas podrían entrar a analizar a las universidades privadas?.....	25
4.3.1. Universidades privadas.....	26
4.3.2. Requisitos adicionales.....	27
7. Conclusiones .....	29
8. Bibliografía .....	31

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el análisis acerca de los pronunciamientos realizados por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi sobre universidades públicas, con respecto a los requisitos de estas para otorgar los grados y títulos a nombre de la Nación.

De esta manera, en base a lo mencionado en el párrafo anterior, analizaremos si la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas se encontraría facultada para pronunciarse en el caso de las universidades privadas y de ser así bajo qué justificación podrían considerarse entidades de la administración pública en virtud del artículo I título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, además de las implicancias que podría generar, teniendo en cuenta su naturaleza privada y su autonomía.

En el desarrollo del presente trabajo tomaremos como primera interrogante si la educación superior es un servicio público, no solo nos basaremos en lo que señala la normativa en la materia, sino que buscaremos analizar cómo es tratada en realidad la educación superior. Es por ello, que el primer capítulo haremos una revisión de la doctrina respecto a la definición del servicio público y las características dadas por el Tribunal Constitucional, así como, legislación comparada de la Corte Colombiana. Por último, haremos referencia a la Superintendencia Nacional de Educación Superior y sus funciones.

Asimismo, como segunda interrogante se buscará entrar en detalle sobre las universidades privadas, teniendo en cuenta su normativa, naturaleza y autonomía, para determinar bajo qué supuesto podrían ser consideradas como entidades de la administración pública y si la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sería competente o no para pronunciarse y de serlo bajo qué supuesto.

Así, en el segundo capítulo del presente trabajo analizaremos la función administrativa y qué entidades la ejercen, para, posteriormente, realizar una revisión de los pronunciamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas en materia de grados y títulos otorgados por las universidades públicas y si la Comisión podría ser competente para pronunciarse sobre las universidades privadas, por último, realizaremos un análisis crítico respecto a ello y las implicancias que podría significar su injerencia en el ámbito privado de estas.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Las universidades públicas han sido objeto de pronunciamiento por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, en específico lo correspondiente a los requisitos para que los estudiantes y egresados puedan acceder a los grados y títulos al considerar que estos se emiten a nombre de la nación. Teniendo en cuenta ello surge la interrogante si la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi sería competente para verificar a las universidades privadas.

Ahora bien, es de gran importancia mencionar que las universidades cuentan con autonomía, la cual es reconocida constitucionalmente; por ello, el hecho que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi haya verificado los requisitos que corresponden a grados y títulos en universidades públicas, podría también significar que serían competentes para hacerlo en el caso de universidades privadas, pero se debe tener en cuenta que debe existir un límite y no ir en contra de esta autonomía.

Asimismo, lo que resultaría aún más grave es considerar que se puede verificar el cobro de algún requisito, realizado por una universidad privada, para acceder a estos grados o títulos, aún más inverosímil resultaría la verificación de los precios de los créditos cobrados por las universidades privadas.

## 3. CAPÍTULO 1:

En este capítulo se buscará identificar el concepto de servicio público y en específico si la educación superior es o no un servicio público, más allá de lo que señala la legislación peruana. Realizando para ello un análisis desde la doctrina acerca de la definición de servicio público, posteriormente un mapeo general del tratamiento de la educación superior en la legislación española y colombiana.

### 3.1 Servicio público:

Debido a la importancia del servicio público en la sociedad, existen diversos autores que han intentado definir o detallar las características generales que se presentan en todos los servicios públicos. Así por ejemplo Miguez Macho<sup>1</sup> considera que:

---

<sup>1</sup> MIGUEZ MACHO, Luis. Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios. Cedecs Editorial. Barcelona: 1999. p. 106.

"El servicio público aparece así caracterizado como una técnica jurídica dirigida a garantizar a los individuos prestaciones de carácter económico y social que son consideradas esenciales por el Poder Público en un momento histórico dado".

Por su parte Guzmán Napurí ha definido esta figura jurídica como: "(...) El servicio público (...) no es otra cosa que una actividad creada y controlada para asegurar la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural, sujeta a un régimen de derecho público y sometida a una regulación intensa"<sup>2</sup>.

Zegarra señala que en el Perú al igual que en España la institución de servicio público ha sido producto de la creación legal, más que de origen jurisprudencial. De esta manera, no se ofreció una categorización unitaria de la noción de servicio público, sino que se dio una variedad de usos e incluso se llegó a asociar a la función pública con el servicio público<sup>3</sup>.

Prosigue Zegarra, que a pesar de ser evidente la presencia de la expresión servicio público en la legislación peruana y en las Constituciones peruanas, no existe una definición que se apta para opera la síntesis de los elementos esenciales y de esta manera facilitar la identificación en el conjunto de nociones y conceptos del Derecho Administrativo<sup>4</sup>.

En esta misma línea, pese a que la doctrina suele proponer distintos conceptos respecto a los servicios públicos, lo cierto es que el marco legal no suele definir ésta figura jurídica. Precisamente, en nuestro ordenamiento existen diversos dispositivos que regulan el desarrollo de distintos servicios públicos; sin embargo, ninguno de ellos otorga una definición clara, respecto de lo que en esencia puede calificarse como un servicio público concreto.

La noción de servicio público en el Perú tiene como soporte principal el elemento de la titularidad estatal del servicio, de manera que es el Estado, el que tiene la capacidad de

---

<sup>2</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Introducción al derecho público económico. Ediciones Caballero Bustamante. Lima: 2009. p. 153.

<sup>3</sup> ZEGARRA, Diego. 2005. El Servicio Público, Fundamentos. Palestra Editores. Lima: 2005. P. 328

<sup>4</sup> ZEGARRA, Diego. Ibídem. P.349

determinar si se establece una reserva a su factor para la gestión de una determinada actividad<sup>5</sup>.

En la actualidad, es ampliamente conocido que los servicios públicos son una categoría o figura jurídica especial, destinada básicamente a incidir directamente sobre un determinado sector con actividad productiva específica con la finalidad de garantizar y proteger el interés general.

La Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecen dos requisitos para que una actividad económica sea calificada como servicio público; primero, uno de carácter material, que consiste en que debe tratarse de actividades de carácter esencial para satisfacer las necesidades primordiales colectivas; segundo, un requisito de carácter formal, siendo que la calificación como servicio público de una actividad debe realizarse mediante noma con rango legal<sup>6</sup>.

Danós señala que: “El carácter esencial es consustancial a la naturaleza de los servicios públicos. Solo pueden recibir esta calificación aquellas actividades económicas necesarias para la comunidad, que son indispensables para la satisfacción de las necesidades materiales colectivas en orden a alcanzar el bienestar general y progreso social, contribuyendo a mejorar la dignidad y calidad de vida de los habitantes del país”<sup>7</sup>.

Entonces, prosigue Danós, que la determinación de las actividades económicas que merecen ser calificadas como servicios públicos dependerá de la valoración de su carácter esencial o vital en cada época. Así puede comprender a toda la actividad o a solo una modalidad o parte de ella<sup>8</sup>.

Se debe tener en cuenta, que si bien el carácter esencial constituye requisito constitucional para que una actividad pueda ser calificada como servicio público, nuestro régimen constitucional no exige que todas las actividades que cuenten con las características mencionadas tengan que ser caracterizadas necesariamente como servicios públicos, porque los poderes públicos pueden optar por otras soluciones que permitan que las actividades en cuestión puedan ser realizadas en el mercado por agentes económicos

---

<sup>5</sup> Ibidem p. 351

<sup>6</sup> DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. " El Régimen de los Servicios Públicos en la Constitución Peruana". En: Themis No. 55, 2008: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9236>. P. 258

<sup>7</sup> Ídem

<sup>8</sup> Ídem 259

privados en condiciones de competencia, teniendo en cuenta el contexto político-económico<sup>9</sup>.

El Tribunal Constitucional además ha señalado que mientras una actividad económica pueda ser realizada por un particular, el Estado debe respetar su libertad de actuación y determinación económica y que, si la oferta privada resulte inexistente o insuficiente, el Estado está habilitado a intervenir reconstruyendo el mercado.

Asimismo, que los servicios públicos constituyen actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país, de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas y que tiene una naturaleza esencial para la comunidad<sup>10</sup>.

La concepción de los servicios públicos se puede hallar en lo establecido por el artículo 58 de la Constitución, que consagra la economía social de mercado y que asigna al Estado el deber de actuar principalmente en determinadas áreas entre las que se encuentran expresamente los servicios públicos:

#### Economía Social de Mercado

Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Se puede desprender de dicho artículo que los servicios públicos pueden o deberían cumplir con los siguientes caracteres:

- (i) Se trata de actividades que, debido a su importancia para la vida en sociedad, justifican la intervención directa del Estado en su regulación. Ello, siempre respetando los límites que establece el régimen económico constitucional (esto es, la economía social de mercado).
- (ii) Son actividades que, en principio, deberían ser prestados por empresas privadas. Esto debido a que el artículo 60º de la Constitución establece el principio de subsidiariedad estatal.

---

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ver: STC 00034-2004-PI/TC, del 15 de febrero de 2005, caso medio pasaje, FFJJ N° 40 y 41.

- (iii) Se trata de actividades distintas a la promoción del empleo, salud, educación, seguridad e infraestructura<sup>11</sup>.

El Tribunal Constitucional señala que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar a un servicio como público y así darle protección como bien constitucional de primer orden y como actividad económica de especial promoción para el desarrollo del país, estos serían: a) su naturaleza esencial para la comunidad, b) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo, c) su naturaleza regular, manteniendo un estándar mínimo de calidad, d) la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han asignado diversos principios y/o características que cualquier régimen aplicable a los servicios públicos debe seguir:

- (i) Generalidad o igualdad, conforme al cual no se le puede negar a ninguna personal el acceso a los servicios y, además, debe prestarse en condiciones de igualdad a todos los usuarios;
- (ii) Adaptabilidad a las evoluciones técnicas en las condiciones de prestación de los servicios;
- (iii) Regularidad que comprende la sujeción del prestador a las reglas del servicio y a los estándares de cantidad y cantidad exigidos.
- (iv) Continuidad en la prestación, debido al carácter indispensable de los mismos

De acuerdo a Malaret García la importancia de todos los principios que suponen considerar a una determinada actividad como un servicio público:

"El usuario es aquel para el que el servicio ha sido creado y funciona. Se trata de ver cómo el derecho administrativo responde a esta idea base. El análisis minucioso del estatuto del usuario no nos interesa ahora, puesto que se pretende solamente mostrar la importancia de los principios fundamentales del servicio público en la medida en que caracterizan la actividad considerada. Tienen un alcance jurídico y operan en tanto que fundamento de

---

<sup>11</sup> DANÓS, OP CIT. P. 258

los derechos de los usuarios y, en consecuencia, determinan obligaciones particulares de los agentes prestadores"<sup>12</sup>.

Una vez que contamos con una aproximación al servicio público debemos centrarnos en la educación superior, de esta manera, verificar como ha sido tratada en nuestra legislación.

### 3.1.1 La educación superior:

De acuerdo a doctrina española el ámbito de la educación superior es un bien público en cuanto a la no exclusión del individuo, la educación superior permite a sus egresados obtener ventajas como mayores ingresos y oportunidades de desarrollo personal. La educación superior es un bien público porque debe ser pertinente y atender las necesidades de la sociedad<sup>13</sup>.

Nuestra Constitución diferencia entre la educación inicial, primaria y secundaria en el artículo 17° y la educación universitaria en el artículo 18°. Respecto de la primera, señala expresamente que es obligatoria y gratuita. Respecto de la segunda, establece que:

La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes".

---

<sup>12</sup> MALRET GARCÍA, Elisenda. "Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformaciones del contexto". En: Revista de Administración Pública. No. 145. Enero - Abril. 1998. p. 66.

<sup>13</sup> GERARDO, Pedro. 2006. La educación superior ¿un bien público? Universidades, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe y Portugal.

Se aprecia, principalmente que, junto con la libertad de cátedra, la Constitución ha dotado a las Universidades, tanto públicas como privadas, el goce de la autonomía.

En el año 1996 con la emisión del Decreto Legislativo 882, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión en Educación, de esta manera se permitió el funcionamiento de instituciones con fines de lucro, se decidió liberalizar el mercado educativo, lo cual permitió el lucro en ciertas universidades.

La Ley Universitaria, la Ley N° 30220, en su artículo 3° señala como definición de universidad que es: “Una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia, que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural.”,

Por último, hace referencia a que las universidades son públicas o privadas, siendo las primeras personas jurídicas de derecho público y las segundas personas jurídicas de derecho privado<sup>14</sup>.

Las universidades públicas, como mencionamos, son personas jurídicas de derecho público, las cuales son creadas mediante ley, los proyectos de ley de creación de universidades públicas deben de contar con opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación<sup>15</sup>

### 3.2 Libertad de empresa y libre iniciativa privada

---

<sup>14</sup>Ley Universitaria, la Ley N° 30220

Artículo 3. Definición de la universidad

La universidad es una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia, que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural. Adopta el concepto de educación como derecho fundamental y servicio público esencial. Está integrada por docentes, estudiantes y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Las universidades son públicas o privadas. Las primeras son personas jurídicas de derecho público y las segundas son personas jurídicas de derecho privado.

<sup>15</sup>Ley Universitaria, la Ley N° 30220

Artículo 26. Creación de universidades

Las universidades públicas se crean mediante ley y las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores. Los proyectos de ley de creación de universidades públicas, deben contar con opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación.

La Constitución Política del Perú de 1993 al regular el modelo económico garantiza la libre iniciativa privada, el pluralismo económico, la libre competencia y mantiene la definición de una economía social de mercado. Consagrando de esta manera un Estado subsidiario.

El derecho fundamental a la libertad de empresa se constituye como uno de los principales derechos económicos, encontrándose reconocido en nuestra Constitución Política:

"Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".

Como señala Gutiérrez Camacho: "su núcleo está conformado por las facultades de creación, acceso al mercado y gestión de empresa; así la esencia de este derecho se encuentra en estas libertades; porque sin ellas no solo se desdibuja, sino se vacía de contenido. Sin ellas no hay posibilidades de actividad empresarial alguna"<sup>16</sup>.

Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional sostiene que este derecho se encuentra compuesto por las siguientes libertades:

- i) La libertad de crear o fundar una empresa y concurrir al mercado;
- ii) La libertad de organización, que incluye la libertad de elegir el objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil que se desea utilizar, facultades a los administradores, políticas de precios, diseño del negocio, créditos y seguros, contratación de personal, política publicitaria, administración de bienes, celebración de contratos entre otros;
- iii) La libertad de competir en el mercado;
- iv) La libertad para cesar las actividades empresariales.

En este caso, podemos notar que dicho derecho no solo se está refiriendo a creación, organización o cese de la empresa, sino implica el desarrollo del ejercicio empresarial. De esta manera permitiendo que pueda actuar en el mercado. Kresalja y Ochoa señalan

---

<sup>16</sup> GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. EN: GUTIÉRREZ, Walter (Director). "La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo". Tomo I. Lima: Gaceta jurídica. 2005. pp. 822 y 823.

que: "La libertad de empresa, como derecho fundamental, actúa tanto en la entrada al mercado como en su permanencia y solidez, pues es a todo el ciclo al que se protege. No basta pues con la protección de un solo momento si en las demás fases de realización el ejercicio mismo de esa libertad está impedido."<sup>17</sup>

Teniendo esto en cuenta, entonces podemos señalar que la libertad de empresa es un derecho recogido en nuestra Constitución y como tal merece ser respetado. Ahora bien, podemos señalar que al crearse nuevas universidades privadas se está ejerciendo este derecho y sus representaciones como es la de concurrir en el mercado.

La Ley Universitaria señala que las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores<sup>18</sup>. Debemos recordar que una universidad privada tiene libertad de constituirse mediante una forma societaria o bajo la forma asociativa, ejerciendo así también su libertad de organización.

El artículo 115 de la Ley Universitaria define a la universidad privada como:

#### Artículo 115. Definición

Toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas. En caso de que la promotora tenga fines lucrativos se constituye bajo la forma societaria y en caso no tenga fines de lucro, bajo la forma asociativa.

Por lo que, en este punto, concluimos que aun teniendo en cuenta el servicio de educación superior que brindan las universidades privadas están son constituidas como empresas que brinda un servicio. Por ello, pensar que sus precios tales como el costo de sus créditos y entre otros servicios que prestan no sería correcto.

### 3.3 Legislación comparada:

---

<sup>17</sup> KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. "El régimen económico de la Constitución de 1993". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012. p. 121

<sup>18</sup> Artículo 26. Creación de universidades Las universidades públicas se crean mediante ley y las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores.

En este punto daremos una revisión de diversas Resoluciones de la Corte Constitucional de Colombia, en la cuales hace referencia a la educación superior y autonomía universitaria, que consideramos relevante para los alcances de la presente investigación.

### 3.3.1 Colombia

La Corte Constitucional colombiana ha explicado:

“(…) la educación ofrece un doble aspecto. Es un derecho-deber, en cuanto no solamente otorga prerrogativas a favor del individuo, sino que comporta exigencias de cuyo cumplimiento depende en buena parte la subsistencia del derecho, pues quien no se somete a las condiciones para su ejercicio, como sucede con el discípulo que desatiende sus responsabilidades académicas o infringe el régimen disciplinario que se comprometió a observar, queda sujeto a las consecuencias propias de tales conductas: la pérdida de las materias o la imposición de las sanciones previstas dentro del régimen interno de la institución, la más grave de las cuales, según la gravedad de la falta, consiste en su exclusión del establecimiento educativo”<sup>19</sup>.

Entonces, se colige que la educación se trata de un derecho-deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo.

En la Sentencia T-106/19 de la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia (en adelante la Corte), señala que El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, señala que la educación es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. Como vemos, se encuentra claro que la educación sería un servicio público para el caso de Colombia.

En líneas siguientes, la Corte precisa que la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de estudiar la naturaleza del derecho a la educación de mayores de edad, en relación con los estudios de carácter superior, o universitarios. Precisando que “La doctrina constitucional afirma el carácter de derecho fundamental a la educación, con independencia de la edad del titular del derecho, por la estrecha vinculación existente

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-493 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Tomado de: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-720-12.htm#\\_ftn6](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-720-12.htm#_ftn6)

entre la educación y los valores del conocimiento, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros<sup>20</sup>”.

Prosiguiendo en el análisis, la Sentencia T-089/19 de la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional reconoce la autonomía universitaria al señalar:

De manera reiterada y pacífica, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que el artículo 69 superior salvaguarda la autonomía universitaria, al reconocer que las directivas y estudiantes pueden darse su reglamento, así como aplicarlo. Las instituciones de educación superior tienen la facultad de regular las relaciones que nacen de la actividad académica. En ese contexto, las universidades se encuentran habilitadas para expedir normas que regulen **(i)** el funcionamiento de la institución o de diversas conductas que afectan el proceso educativo, **(ii)** los comportamientos que no son propios del ejercicio de la academia ni de una sociedad que pretenda construir ciudadanía, por ejemplo, plagio o fraude.

No obstante, se ha reconocido que dicha prerrogativa encuentra un límite en los eventos en que se vulneran los derechos fundamentales de los estudiantes, directivas y de todas aquellas personas que se encuentren vinculadas a la institución, por lo que debe ser ejercida dentro del marco que determina la Constitución Política de Colombia, el orden público, el interés general y el bien común.

Es decir, les reconoce autonomía a las universidades en diversos supuestos referidos al servicio que presentan, pero esta autonomía cuenta con límites referidos a eventos que puedan vulnerar los derechos fundamentales de los estudiantes y otros vinculados a la institución educativa superior.

En el caso de Colombia, la denominación de la Educación como Servicio Público queda claro tanto en su Constitución Política como en su jurisprudencia, ahora es preciso determinar si en el Perú podemos considerar esto, yendo más allá de lo que pueda señalar la normativa.

### 3.4 ¿La educación superior es un servicio público?

---

<sup>20</sup> Sentencia T-329 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Recordemos, que la Constitución Política del Perú de 1993 en el artículo 58 se encuentra reconocida como eje la libertad de la iniciativa privada y el régimen de economía social de mercado<sup>21</sup>, además, señala cuáles son las actuaciones del Estado en razón de asistir a la promoción de determinados sectores a los que pueden llamarse básicos, dentro de los que se incluye a los servicios públicos<sup>22</sup>.

De acuerdo a la Constitución Política del Perú de 1993, señala en el artículo 19, que “cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.”

Ahora bien, para que las universidades privadas puedan encontrarse en el ámbito de aplicación del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 y sea considerada parte de la Administración Pública para determinados efectos se debe analizar si se encontraría inmerso en algún numeral del artículo I del Título Preliminar.

Con respecto a lo analizado en el presente capítulo, podría decirse que las universidades privadas estarían brindando un servicio público y por tanto inmersas en el numeral 8 del TUO de la Ley N° 27444<sup>23</sup>; sin embargo, no consideramos que este sea un punto acertado.

La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, y Deroga la Ley N° 29060, señala lo siguiente:

La LAPG también es aplicable a las relaciones que se establecen entre los que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa (en función de una Asociación

---

<sup>21</sup> Artículo 58°.- La iniciativa privada es libre.

Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura

<sup>22</sup> ZEGARRA, Diego, Loc Cit. P. 328

<sup>23</sup> Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública

(...)

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

Publico Privada, una delegación o una autorización), y los usuarios de esos servicios a pesar de que ninguno de ellos es funcionario o servidor público. En tanto y en cuanto los alcances de lo actualmente prescrito en le LAPG podrían alterar la naturaleza privada de las personas jurídicas o entidades involucradas, ahora se incluye un segundo párrafo al numeral 8 del artículo I del Título Preliminar, en el cual se señala que los procedimientos aplicados por las personas aquí involucradas se rigen por lo previsto en esta Ley en lo que les fuera aplicable, y de acuerdo a su naturaleza privada.

Se refuerza así la idea de que no se está perdiendo la naturaleza privada que ya se tiene, pero que sí deben de respetarse ciertas pautas, en tanto y en cuanto se esta ante una persona que presta una importante actividad estatal (Servicio Público, ejercicio de función administrativa).

De la lectura, podemos colegir que este numeral 8 no fue pensado para universidades privadas o para otro tipo de privados, que no sean aquellas empresas concesionarias, como en el caso del servicio público de telecomunicaciones. Además, señala que no se estaría perdiendo la naturaleza privada que ya se tiene, esto precisado en el segundo párrafo del numeral 8, debido a que solo se regirán por el TUO de la Ley 27444 en lo que le es aplicable de acuerdo a su naturaleza privada, debido a que presta una importante actividad estatal como es la de Servicio Público.

En la modificación a la LPAG de diciembre de 2016, el Decreto Legislativo N° 1272 precisó que los procedimientos que tramitan las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, "se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada".

De esta manera, no podemos decir que las universidades privadas se encuentran dentro de este numeral, no podemos equipararlas a las empresas concesionarias, además que estas ultimas se encuentran reguladas y existen organismos reguladores especializados (OSIPTEL, OSINERGMIN, entre otros), así estas empresas concesionarias se ven reguladas por la actividad estatal prestada; sin embargo, son entidades privadas.

En este punto cabe preguntarnos si la educación universitaria verdaderamente cumple con los elementos esbozados por el propio Tribunal Constitucional para ser considerada un

servicio público<sup>24</sup>. Lo que sí podemos afirmar es que cumple con el requisito formal de la *publicatio* para así serlo, conforme al cual la calificación como servicio público de una actividad debe realizarse mediante norma con rango legal. Tal como sostiene Ramón Huapaya Tapia<sup>25</sup>: "La definición de una actividad económica como servicio público depende del legislador, el cual en base a la "esencialidad" del servicio para la colectividad, lo declarará, así como tal. Con lo cual, no existen servicios públicos "inherentes" o virtuales o "servicios públicos no declarados como tales por el legislador" en nuestro ordenamiento legal"

De esta manera la Ley N° 30220, Ley Universitaria, establece claramente en su artículo 3 su naturaleza de servicio público:

"La universidad es una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia, que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural. **Adopta el concepto de educación como derecho fundamental y servicio público esencial.** Está integrada por docentes, estudiantes y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley (...)"

Como notamos la Ley Universitaria establece que la educación superior es un derecho fundamental y un servicio público, cumpliendo así el requisito formal. Es preciso además en este punto hacer énfasis en los demás criterios para considerar a la educación superior como un servicio público, yendo más allá de la *Publicatio* como requisito. Recordemos, que en la Ley Universitaria se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior, que como veremos no puede catalogarse como un organismo regulador y por lo tanto no se encarga de regular un servicio público, sino que cumple otras funciones.

#### 3.4.1. SUNEDU y los Organismos Reguladores

Los Organismo Reguladores siendo el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL); el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN); el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y la

---

<sup>24</sup> Sentencia recaída sobre el Expediente N° 0034-2004-AI.

<sup>25</sup> HUAPAYA TAPIA, Ramón. "Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano". *En: Ius et Veritas* N° 50 (2015), p.p 383-384.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), siendo estos organismos públicos descentralizados con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

Por otro lado, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante SUNEDU), es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

En un primer momento, de forma errada, podríamos equiparar a SUNEDU con un Organismo Regulador; sin embargo, como veremos en las siguientes líneas, si bien sus funciones pueden resultar similares, SUNEDU no puede ser equiparado a un Organismo Regulador.

De acuerdo a la Ley N° 27332-Ley Marco de los Organismos Reguladores de la inversión Privada en los Servicios Públicos, estos tienen como funciones las siguientes:

Artículo 3.- Funciones 3.1. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

a. Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisada;

b. Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito;

c. Función normativa: comprende la facultad exclusiva de dictar, en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

- d. Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;
- e. Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados; y,
- f. Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.

De este artículo, se desprende que los Organismos Reguladores cuentan con diversas funciones, entre ellas una función reguladora, la cual señala que es la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito, a comparación son SUNEDU, que como señala la Ley N° 30220-Ley Universitaria, tiene como finalidad el licenciamiento, supervisión de la calidad, fiscalización del servicio educativo superior universitario, mediante la evaluación de la currícula, la calidad de la enseñanza y verifica el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad.

SUNEDU no regula tarifas y en nuestro ordenamiento solo se puede hablar de control de precios cuando nos encontramos ante un servicio público en sentido estricto, tampoco podría hacer formulas tarifarias para determinar el monto de los créditos, ya que esto depende de la libertad de empresa de la universidad privada. Se trata, pues de una entidad que supervisa la calidad educativa, no es un organismo regulador.

#### 4. CAPÍTULO 2:

Es este capítulo se señalará sobre la función administrativa y si las universidades privadas ejercen función administrativa y si serían consideradas entidades de la administración pública de acuerdo a lo que señala el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444. Posteriormente, analizaremos los pronunciamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre las universidades públicas y por último responder si dicha Comisión podría verificar a las universidades privadas.

#### 4.1 Función Administrativa:

De acuerdo a Gordillo, la función administrativa sería “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales.” Dicho de otra forma, “es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción”.

Por su parte, Morón señala que función administrativa, constituye:

“El conjunto de decisiones y operaciones mediante las cuales se procura dentro de las orientaciones generales trazadas por las políticas públicas y el gobierno a través de las normas legales, el estímulo, coordinación u orientación de actividades privadas para asegurar la satisfacción regular de las necesidades colectivas de seguridad y bienestar de los individuos.”

De esta manera, para Morón función administrativa son aquellas decisiones y operaciones, las cuales están orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas de seguridad y bienestar.

Por su parte, Roberto Dromi considera que: “Es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica.”<sup>26</sup>

##### 4.1.1. Entidades que ejercen Función Administrativa

Guzmán Napurí menciona que la doctrina hace referencia a la distinción entre función administrativa y Administración Pública, definiendo a la Administración Pública como aquella compuesta por diversas entidades que realizan función administrativa, al margen de su estructura, debido a que, existen entidades que desarrollan funciones administrativas, pero que no forman propiamente parte del Estado. A su vez, existen entidades y órganos del Estado que no ejercen función administrativa, sino de otra índole<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> DROMI, Roberto. 2009. Derecho Administrativo. Ciudad Argentina Editorial, Buenos Aires. P.p. 106.

<sup>27</sup> GUZMÁN, Christian. 2008. Un acercamiento al concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho & Sociedad*, (31), p.p. 287

Morón señala que en general la Administración Pública es el conjunto de organismos a cargo de la función administrativa, pero que no se debe restringir, puesto que en el Poder Ejecutivo también existe administración pública, así como en los otros poderes, en los organismos autónomos, en los municipios, gobiernos regionales, etc. En este sentido, este autor prosigue, que Administración Pública tampoco es sinónimo de estatalidad, porque también está conformada por personas naturales y jurídicas de origen privado, que asumen cometidos o servicios público por autorización o concesión<sup>28</sup>.

En el artículo I del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General señala su ámbito de aplicación y cuales serían las entidades de la administración pública. En este punto es preciso hacer una observación, Morón señala que están sujetas a las disposiciones de la LPAG, las personas jurídicas que ejercen función administrativa, que por tanto la norma no es aplicable al desarrollo de las funciones jurisdiccionales y legislativas, por parte de cualquiera de las personas jurídicas del Estado<sup>29</sup>. Es decir, deberá tenerse en cuenta que dichas entidades serán consideradas como parte de la Administración Pública en cuanto realicen función administrativa.

De acuerdo a nuestra legislación contamos con el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG) – Ley N° 27444, en la cual se establecen normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado, regulando todos los procedimientos administrativos desarrollados por las entidades:

#### **Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley La presente**

Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;

---

<sup>28</sup> MORON, Juan. Loc. cit.

<sup>29</sup> *Ibíd*em

3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

Es así, que debemos entender, como señala Ochoa, que nuestra legislación permite que la función administrativa se encuentre en manos de organismos estatales vinculados al Poder Ejecutivo y también ajenos a él como municipalidades, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales. También reconoce que dicha función puede ser llevada a cabo vía delegación por organizaciones cuyo financiamiento no es público, tal como es el caso de los colegios profesionales y que, inclusive, tengan origen privado, como empresas prestadoras de servicios públicos.<sup>30</sup>

Entonces, para que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi pueda pronunciarse con respecto a una barrera burocrática esta debe emanar de una entidad en ejercicio de función administrativa sea esta parte de la estructura estatal o una privada como en el caso de las concesionarias. Como

---

<sup>30</sup>OCHOA, Francisco. 2014. Fundamentos del Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas. *Revista de la Competencia y Propiedad Intelectual*. Vol. 10 (Núm. 19). P.6

veremos, ya existen diversos pronunciamientos con respecto a universidades públicas.

#### 4.2 Pronunciamientos sobre universidades públicas por parte de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas se ha pronunciado en diversas resoluciones acerca de las universidades públicas, basándose en que las universidades públicas son personas jurídicas de derecho público interno que cumplen sus potestades conforme han sido expresamente establecidas por la Constitución y las leyes. Sin embargo, el motivo principal para considerar que las universidades públicas ejercen función administrativa radica en una habilitación legal para un fin público, en este caso, otorgar grados académicos y títulos profesionales a nombre de la Nación a sus egresados.<sup>31</sup>

Lo anterior se ve reflejado en el artículo 44 de la Ley Universitaria, que señala lo siguiente:

Artículo 44°. Grados y títulos. Las universidades otorgan los grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan, a nombre de la Nación. Las universidades que tengan acreditación reconocida por el organismo competente, en materia de acreditación, pueden hacer mención de tal condición en el título a otorgar. Para fines de homologación o revalidación, los grados académicos o títulos otorgados por universidades o escuelas de educación superior extranjeras se rigen por lo dispuesto en la presente Ley.

Entonces, en virtud del otorgamiento de grados y títulos a nombre de la Nación, las universidades públicas estarían ejerciendo función administrativa, siendo que vía legal se les encarga la satisfacción de un interés colectivo que consiste en asegurar que los egresados cumplan con un determinado perfil establecido por la ley y los estatutos de la universidad respectiva<sup>32</sup>.

Es así que Indecopi reconoce que las universidades públicas pueden imponer barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. En cuanto a la materialización de estas

---

<sup>31</sup>ARMAS, C. y CASTILLO, A. el rol de la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad en el otorgamiento de grados académicos y títulos profesionales a nombre de la nación por universidades privadas. P. 51

<sup>32</sup> Ibidem.

barreras burocráticas la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante CEB) y la Sala han señalado que es a través de sus textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA), siendo que estos tienen como función acumular las informaciones relativa a los procedimientos a iniciativa de parte o tramitados ante las entidades públicas<sup>33</sup>.

Es así, que la CEB constató que los TUPA de las universidades públicas consignaban requisitos para la obtención del grado académico de bachiller y título profesional en diversas modalidades, los cuales fueron declarados barreras burocráticas ilegales, como por ejemplo en la Resolución N° 0370-2013/CEBI-NDECOPI, procedimiento seguido contra la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, en el cual se solicitaba documentos como el original de certificado oficial de estudios, constancia de no adeudar material bibliográfico, bienes de la facultad, entre otros requisitos. De igual manera, en la Resolución N° 0390-2013/CEB-INDECOPI, la Universidad Nacional del Altiplano-Puno solicitaba a sus estudiantes y egresados la copia legalizada del DNI, la partida de nacimiento original, entre otros.

El fundamento que empleó la CEB es que la universidad cuenta con lo requerido o lo ha expedido a través de sus distintos órganos, estos poseen la información como los certificados de estudios, constancias y otros documentos. Entonces, lo que se busca es evitar que la administración pública traslade al administrado la carga de aportar documentos al expediente, en lugar de obtenerlos por su propia acción<sup>34</sup>

#### 4.3 ¿La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas podrían entrar a analizar a las universidades privadas?

De lo visto hasta este punto, podemos mencionar que las universidades públicas han sido materia de pronunciamientos por parte de la CEB y la Sala, esto en motivo de los requisitos que se solicitan a los egresado y alumnos para obtener los grados y títulos, como el de Bachiller, Maestro, Doctor a nombre de la Nación. Consideramos, que es correcto que la CEB analice lo que respecta a lo mencionado en el caso de las universidades públicas.

---

<sup>33</sup> Idem. P.p. 51-52

<sup>34</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica. Segunda Edición, 2003, p. 153.

En la Resolución N° 0675-2013/SDC-INDECOPI del 18 de abril de 2013, la Sala ha señalado que otorgar los títulos a nombre de la Nación es exclusiva del Estado y a no a los privados, lo que puede ser delegado por norma con rango de ley a las universidades o institutos privados sin que implique perder la característica de *ius imperium público*<sup>35</sup>.

Entonces, si tenemos en cuenta que la función que se delega a las universidades privadas que es la expedición de grados y títulos académicos a nombre de la Nación se debe encontrar sujeta al cumplimiento de normas con rango legal, aquellas que regulan la simplificación administrativa como el TUO de la Ley N° 27444<sup>36</sup>.

Podemos entonces, señalar que en cuanto a las universidades privadas, al otorgar los grados y títulos a nombre de la Nación, deben hacerlo con estricta sujeción a lo que señala la normativa en la materia y no solicitar documentos emitidos por la propia universidad, documentos originales, copias legalizadas y otros documentos que como mencionamos afectarían la simplificación administrativa.

Ahora bien, teniendo ello en cuenta, debemos analizar si esto afectaría la autonomía universitaria y hasta qué punto la CEB podría verificar lo concerniente a los grados y títulos que otorgan las universidades privadas a nombre de la Nación. Recordemos como mencionamos que las universidades privadas han sido formadas teniendo en cuenta la libertad de empresa y además son supervisadas por parte de la SUNEDU en cuanto a la calidad del servicio educativo que brindan.

#### 4.3.1 Universidades privadas

Como hemos mencionado en líneas anteriores, en el Perú, la Ley Universitaria, reconoce a las universidades privadas como aquellas que su creación se constituye por iniciativa de sus promotores en ejercicio de la libre iniciativa privada. Pero se debe tener en cuenta que la actividad de las empresas privadas que prestan servicios educativos universitarios está sujeta a las políticas educativas orientadas, a mejorar la calidad<sup>37</sup>.

La Ley Universitaria en su artículo 8 se refiere a la autonomía universitaria

---

<sup>35</sup> ARMAS y CASTILLO. Ob. Cit. P.p. 61

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> ARMAS y CASTILLO. Ob. Cit. P.p.60

## Artículo 8°. - Autonomía universitaria.

El Estado reconoce la autonomía universitaria. La autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativa aplicable. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes:

8.1 Normativo, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria.

8.2 De gobierno, implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. Es formalmente dependiente del régimen normativo.

8.3 Académico, implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Supone el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria.

8.4 Administrativo, implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria, incluyendo la organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo. 8.5 Económico, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos

Como vemos se les reconoce autonomía a las universidades, sin embargo, como el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado no puede decirse que sería autarquía, por lo que se encuentran sujetas al cumplimiento de determinadas normas y además como a los estándares de calidad y deben de contar con el licenciamiento otorgado por SUNEDU.

### 4.3.2 Requisitos adicionales

La importancia de los títulos otorgados a nombre de la Nación por parte de las universidades privadas y públicas radica, también, en el egreso y empleabilidad, el hecho de no conseguir que los graduandos encuentren empleo puede fomentar

el incremento de subempleados calificados o incentivar la migración internacional. Por lo tanto, es fundamental, entre otros, promover el empleo para los egresados de educación superior, para lo cual se requiere una estrategia de desarrollo económico, así como de ciencia y tecnología<sup>38</sup>.

Entonces, se colige que determinados requisitos que se solicitarían para los grados y títulos en las universidades privadas pueden llevar a dificultar el acceso al mercado de los profesionales egresados de dichas casas de estudios. Si bien las universidades cuentan con autonomía, no se puede afirmar que pueden solicitar requisitos contraviniendo las normas y sobre todo las de simplificación administrativa.

Por tanto, consideramos que las universidades privadas ejercen función administrativa por delegación al emitir a nombre de la Nación grados y títulos, por tanto, la CEB podría entrar a analizar los requisitos siempre que estos contravengan normas de simplificación administrativa.

No obstante, la CEB no puede ir más allá, por ejemplo, analizando los cobros que realizan las universidades privadas por expedir los grados y títulos, consideramos que sería parte de la libertad de empresa de estas, resultaría incluso más escandaloso que Indecopi verifique el monto cobrado por los créditos u otros montos que las universidades privadas realizan.

Resultaría peligroso una mayor injerencia por parte de la CEB a las universidades privadas que exceda lo mencionado anteriormente, bajo la justificación de la función administrativa delegada por ley.

Si bien consideramos que algunos requisitos solicitados para el acceso a los grados y títulos podrían perjudicar el acceso al mercado de los profesionales egresados de las universidades, esto no puede conllevar a un exceso en la verificación de los requisitos como el cobro para acceder a los títulos, ya que esto formaría parte de la libertad de empresa de las universidades privadas.

---

<sup>38</sup> Gonzales de Olarte, Efraín. 2016. Aproximaciones a la educación Universitaria. Primera Edición. Pontificia Universidad Católica del Perú. Página 18. Lima – Perú

## 5. CONCLUSIONES

### - Conclusiones capítulo I

- La educación superior si bien en la normativa en la materia es señalada como un servicio público, cumpliendo así el requisito material de la *publicatio*, avocándonos a la realidad y teniendo en cuenta doctrina especializada no se podría señalar que es un servicio público, ya que no se cumplirían con los requisitos materiales para considerarse como tal.
- La SUNEDU no puede ser considerado un organismo regulados, debido a que este se encarga de verificar que se cumplan las condiciones básicas de calidad y otorgar licencias a aquellas universidades que las cumplan. No tiene facultades para fijar tarifas como si los tienes los organismos reguladores, los cuales cuentan con diversas funciones y regulan a las entidades que brindan servicios públicos.
- La SUNEDU se encarga de verificar la calidad de la enseñanza superior universitaria, no podemos decir que actúa como un regulador, en este sentido, ni si quiera el organismo encargado de la supervisión de las universidades puede exceder sus competencias actuando como un regulador de precios, ya que se afectaría la libertad de empresa dela universidad privada

### - Conclusiones capítulo II

- La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas se ha pronunciado en diversas resoluciones con respecto a las universidades públicas y a los requisitos solicitados para la obtención de grados y títulos.
- Si la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas analiza a las universidades privadas no podría ir en contra de la autonomía de estas, la cual es reconocida constitucionalmente.
- Consideramos que las universidades privadas ejercen función administrativa lo que llevaría a por tanto a afirmar que la Comisión se encontraría facultada para poder verificar los requisitos que plantearían las universidades solo en caso se trate de grados y títulos y en caso estos afecten las normas de simplificación administrativa.

- Consideramos que resultaría peligroso que la CEBB pueda exceder sus competencias yendo más allá de solo regular lo que corresponde a los requisitos de acceso a los grados y títulos otorgados a nombre de la Nación, pues resultaría una grave afectación a la iniciativa privada que por ejemplo traten de regular los precios que cobran las universidades para acceder a estos grados o yendo más allá el precio de los créditos.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

ARMAS, Alonso y Anthony, CASTILLO

2017 *El rol de la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad en el otorgamiento de grados académicos y títulos profesionales a nombre de la nación por universidades privadas*. Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Vol. 13 Núm. 24 (2017). Consulta: 23 de septiembre del 2020

<https://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/142>

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge.

2008 "El Régimen de los Servicios Públicos en la Constitución Peruana". En: Themis No. 55, 2008. Consulta: 25 de noviembre del 2020.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9236>

GERARDO, Pedro

2006 La educación superior ¿un bien público? Universidades, núm. 32, julio-diciembre, 2006, pp. 23-26. Universidades, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe y Portugal. Consulta: 22 de octubre del 2020.

<https://www.redalyc.org/pdf/373/37303205.pdf>

GUZMÁN NAPURÍ, Christian.

2009 Introducción al derecho público económico. Ediciones Caballero Bustamante: Lima

KRESALJA, Baldo y OCHOA, César.

2012 "El régimen económico de la Constitución de 1993". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012.

MALRET GARCÍA, Elisenda.

1998 "Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformaciones del contexto". En: Revista de Administración Pública. No. 145. Enero - abril. 1998.

MIGUEZ MACHO, Luis.

1999 Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios. Cedecs Editorial. Barcelona.

MORON URBINA, Juan Carlos.

2019 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Nuevo Texto Único Ordenando de la Ley N 27444*. Tomo I, 14º Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

OCHOA, Francisco.

2014 Fundamentos del Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas. *Revista de la Competencia y Propiedad Intelectual*. Vol. 10 (Núm. 19).

VILLA-CELINO

2014 *Universidades públicas/universidades privadas. Un único servicio público*. Nueva Revista: España. Consulta: 25 de septiembre del 2020.

<https://www.nuevarevista.net/destacados/universidades-publicasuniversidades-privadas-un-unico-servicio-publico/>

ZEGARRA, Diego

2005 El Servicio Público, Fundamentos. Lima: Palestra Editores.

ZAMBOBINO, María

2008 El servicio público de educación superior en las Universidades públicas. Dialnet. ISSN 1133-4797, N° 33, 2008, pp. 61-106. Consulta: 25 de septiembre del 2020

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3215833>

Tribunal Constitucional

Sentencia del 10 de noviembre del 2015 recaída en los Expedientes 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con5\\_uibd.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=A8E38E02837378A805258439005C0475&View=yy](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con5_uibd.nsf/$$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=A8E38E02837378A805258439005C0475&View=yy)

